1961 VE 1982 ANAYASALARINDA KATILIMCI YÖNETİM VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI

İbrahim Halil GÜZEL[1]

1. GİRİŞ

İnsanlar doğuştan sahip oldukları temel hakları güvence altına alabilmek için tarih boyunca mücadele etmişlerdir. Uzun mücadeleler sonucunda elde edilen, temel hak ve özgürlüklerin güvence altınca alınması toplumsal sözleşme olarak da tanımlanabilen anayasalar sayesinde mümkün olmaktadır. Anayasa bir taraftan devletin yapısını ve işleyişini belirlerken diğer taraftan kişilerin haklarını, özgürlüklerini belirleyerek güvence altına almaktadır. Anayasaların hazırlanma sürecinde olduğu kadar kabul edildikten sonra uygulanma aşamasında da katılımcı yönetim anlayışı önem taşımaktadır. Anayasanın, toplumunun beklentilerini karşılayabilmesi ve toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilmesi sivil topluma ne kadar fazla yer verdiği, sivil topluma açtığı alan ile doğru orantılıdır. Anayasaları sadece hukuksal metinler olarak değerlendirmek, anayasaların önemli bir işlevini göz ardı etmemize sebep olacaktır. Anayasalar toplumsal düzenin sağlanmasında, toplumun biçim kazanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Bu nedenle hem kamu yönetimi hem de siyaset bilimi alanlarında önemli yer tutan katılımcı yönetim ve sivil toplum kavramlarının anayasalarında nasıl yer aldıkları, anayasalarda yer verilip verilmedikleri, hangi boyutlarıyla ele alındıkları oldukça önem taşımaktadır. Anayasaların demokratik usullerle hazırlaması kadar, içeriğinde demokratik yönetimi güçlendirecek düzenlemelere yer vermesi de beklenmektedir. Özellikle 1970'lerin sonlarından itibaren kamu yönetimi alanında yaşanan tartışmalar, gelişmeler katılımcı yönetim anlayışının gelişmesinde etkili olmuştur. Temsili demokrasinin yaşadığı temsil sorunu, insanların sadece seçimden seçime oy kullanmakla sınırlı bir katılım anlayışı artık kabul görmemektedir. Temsili demokrasiden, katılımcı demokrasiye doğru yönelme devletin birçok alanında kendini göstermektedir. Katılımcı yönetim, insanların, kendilerini ilgilendiren konularda görüşlerini, fikirlerini dile getirip, kararların hem alınma hem de uygulanma aşamalarına dahil olmalarını gerektirmektedir. Karar ve uygulama süreçlerinin demokratik olabilmesi için, alınacak karardan etkilenen herkesin bu kararların alınması süreçlerinde yer almalarına bağlıdır. Katılımcı olmayan bir yönetim anlayışında, ihtiyaçların düzgün bir şekilde belirlenmesi katılımcı yönetim anlayışı kadar etkili olmamaktadır. Katılımcı yönetimin sağlanmasında farklı mekanizmalar, yöntemler kullanılmaktadır. Bu süreçte önemli aktörlerden biri de sivil toplum kuruluşlarıdır. Demokrasinin yerleşmesinde, gelişmesinde sivil toplum kuruluşlarına önemli görevler düşmektedir. Toplumun beklentilerinin, ihtiyaçlarının, önceliklerinin, kamu kurumlarına iletilmesinde, sivil toplum kuruluşları devlet ile vatandaşlar arasında köprü vazifesi görmektedirler. Sivil toplum kuruluşlarının nicelik ve nitelik olarak gelişmesi, toplumda demokrasinin, katılımcı yönetimin yaygınlaşmasına hizmet etmektedir.

Bu çalışma kapsamında, katılımcı yönetim anlayışı ve sivil toplum kuruluşları ile ilgili olarak kavramsal bir çerçeveye yer verildikten sonra, 1961 ve 1982 Anayasalarının hazırlanma süreçleri, ortak özellikleri, farklılıkları açıklanacaktır. Sonrasında sivil toplum kuruluşlarına yönelik anayasada yer alan düzenlemeler incelenerek, tespit ve eleştirilere yer verilmektedir. Anayasalar daha sonra çıkarılacak kanunlarında uymaları gereken temel kuralları

[1] Dr. Öğr. Üyesi, Siirt Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, ibrahimhalil.guzel@siirt.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2671-7635.

göstermektedir. Bu nedenle, anayasada katılımcı yönetime yönelik düzenlemelerin yer alması sonrasında çıkarılacak diğer yasal düzenlemeler açısından da büyük önem taşımaktadır.

2. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI VE ÖZELLİKLERİ

Sivil toplum kuruluşları, tarihsel bağlamda (insancıl, hayırsever, hakların savunulması) güçlü bir biçimde ortaya çıkmaya başlamış girişimler olmalarına rağmen, aslında 20.yüzyılın gerçek bir yeniliğidir ve etkinlik alanları da sürekli genişlemektedir. Birçok ülkede benimsenmiş uygulama alanı bulmuş özellikle de uluslararası alanda etkili olmaya başlamıştır. Yöneticilerin ve dış politika belirleyicilerinin(diplomatlar, uluslararası görevliler), gazetecilerin, araştırmacıların hatta kamuoyunun uzun süre bütün uluslararası ilişkiler sisteminin yaranının sadece devlet mantığında oluştuğu fikrini paylaştığı bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır (Ryfman, 2006:10). Sivil toplum kuruluşları, özel ve kamu sermayesi dışında kalan beşeri sermayeye dayanan bir örgütlenme şeklidir. İnsanların birbirleri ile dayanışma içinde olmaları, yardımlaşmaları aslında küçük gibi görünmesine rağmen çevrelerinde yaşanan sorunlara karşı sorumluluk almaları, çözümler üretmeleri beşeri sermayenin önemli taraflarıdır. Önemli bir nokta, toplumun sivil toplum kuruluşları ile sorunlarını dile getirerek, gerektiği durumlarda uluslararası bir işbirliğine gitmeleri, toplumsal aktörlerin devlet-toplum ilişkilerinde yeni bir döneme girildiğini göstermektedir (Çelebi, 2002:232). Günümüzde Sivil toplum kuruluşlarına duyulan ilginin artmasının birçok nedeni bulunmaktadır. Günümüzün demokratik toplumlarında bireyler, toplumda alınacak kararlarda kendileri dışında kendilerinin dahil edilmeden alınmasını kabul etmemektedirler. Kendilerinin ilgilendiren konularda, bu bazen kamusal mal ve hizmetlerde olabilir bazen serbest piyasaya yönelik kararlar olabilir sadece tüketici olarak değerlendirilmeyi istememektedir. İnsanlar toplumu yönlendiren ve kendilerini etkileyecek düzenlemelere katılmak istemektedirler. Bireyler bir araya gelerek oluşturdukları sivil toplum kuruluşları ile kamusal özne durumuna gelerek kamusal mal ve hizmet üretmektedirler. Bunun iki önemli sonucu olmaktadır. Bir taraftan kendilerini gerçekleştirmekteler, diğer taraftan toplumsa saygınlık kazanmaktadırlar (Tekeli, 2012:27).

Sivil toplum kuruluşlarına yönelik ortak bir tanımlama olmadığı gibi farklı şekillerde kavram kullanılmaktadır. Üçüncü sektör, sivil toplum kuruluşları, kar amacı gütmeyen kuruluşlar, gönüllü kuruluşlar, hükümet dışı kuruluşlar bunlardan bazılarıdır. Sivil toplum kuruluşlarını tanımlamaya yönelik literatürde olan zenginlik, kavramın bu şekilde farklı isimlerle anılmasında etkili olmaktadır. Bazı tanımlamalarda, sivil toplum kuruluşlarının devletin resmi olan yapısı dışında bir örgütlenme olduğu üzerinde durulurken, bazı tanımlamalarda gönüllük esasına vurgu yapılmaktadır. Sivil toplum kuruluşlarını, ortak bir amaç etrafında toplanan, kar amacı gütmeyen, çevreden, sağlığa, kültüre, kadın ve çocuk haklarına, eğitime, insan haklarına oldukça geniş bir alanda faaliyet gösteren, gönüllü bireylerin bir araya gelerek oluşturdukları yapılar olarak tanımlayabiliriz.

Sivil toplum kuruluşları dar ve geniş anlamda da tanımlanabilmektedir. Geniş anlamda, sivil toplumun bulunduğu alanda faaliyetlerini yerine getiren yönetimin siyasi alanıyla ilgilenmeyen kuruluşları tanımlamak için kullanılmaktadır. Sivil toplum kuruluşları halkın çıkarlarını ön planda tutarak hukuksal düzenlemelere uymaları sebebiyle ulusal ve uluslararası hukuk kurallarına uyum göstermektedirler. Sivil toplum kuruluşları, dar anlamda ise sosyal ve ekonomik gelişmeye dolaylı olarak veya doğrudan bir katkı sunmak amacıyla, gönüllülük ilkesine uygun bir şekilde, yönetim sistemiyle ilişkisi olmayan, kar amacı gütmeyen, kişisel çıkarların ön planda olmadığı kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır (Öner: 2001:58-60).

Salamon, STK'ların uluslararası arenadaki öneminin son otuz yılda anlamlı bir şekilde tam anlamıyla arttığına dair çok sayıda kanıt olduğunu ve dünya siyasetinde çarpıcı bir yer

edindiklerini ifade etmektedir. Bu konuda, STK'ların küresel çapta bu hızlı artışının üç nedeni olduğunu öne sürmektedir. Birincisi, gönüllü kuruluşlar arasında uluslararası seyahat ve iletişimi kolaylaştıran küresel iletişim alanındaki gelişmelerdir. İkincisi, devletin geri çekilmesidir. Kamu yönetimi alanında yaşanan değişimler, devletin üstlendiği birçok görev ve sorumluluğu farklı kuruluşlara bırakılmasını gerektirmiştir. Bu noktada STK'lar öne çıkmaktadır. Üçüncü neden ise, çevre ve insan hakları gibi küresel meselelere karşı yurttaşların yeni bir tutumu geliştirmesini sağlayan dünya çapındaki ekonomik büyümedir. Bu üçüncü noktayla ilgili olarak, STK'ların gelişimi ülkenin siyasi, ekonomik ve sosyal tarihine ile yakından ilişkilidir (Salamon, 1994:109).

Kamu yönetimi alanında son 40-50 yıldır yaşanan değişim ve dönüşümün etkisiyle sivil toplum kuruluşlarının önemi gittikçe artmıştır. Hem toplumsal sorunların tespiti ve çözümü noktasında hem de devletle toplum arasında köprü kurma noktasında önemli bir aktör durumuna gelmişlerdir. Sadece ulusal hukuksal düzenlemelerde, metinlerde değil uluslararası kuruluşlar tarafından yayımlanan birçok belgede sivil toplum kuruluşlarına geniş bir şekilde yer verildiği görülmektedir.

2.1. Sivil Toplum Kuruluşlarının Özellikleri

Sivil toplum kuruluşlarının, yaygınlaşması ve önemli bir rol üstlenmesi, sivil toplum kuruluşlarına olan ilginin artması, beklentilerin artması pek çok kurum ve kuruluşun kendisini sivil toplum kuruluşu olarak göstermesine neden olmaktadır. Sosyal bilimlerde birçok kavramda olduğu gibi sivil toplum kuruluşuna yönelik üzerinde uzlaşılmış tek bir tanımlama yapmamız zor olacaktır. Bu nedenle sivil toplum kuruluşlarına yönelik sınırlayıcı bir tanımlama yapmak yeterli olmamaktadır, bu nedenle sivil toplum kuruluşlarının sahip olması gereken özelliklere yer vererek kavramının anlaşılmasını sağlamak yerinde olacaktır.

Sivil toplum kuruluşları gerek oluşum şekilleri, hizmet alanları, sahip oldukları kapasiteleri, süreklilikleri faaliyetlerinin coğrafi yayılımı gibi pek çok farklılık göstermektedirler. Ancak bu farklılıklara rağmen bir takım ortak özellikleri bulunmaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının önemli bir özelliği, gönüllülük ve özel alandan fedakarlık yapılmasına dayanmasıdır. Bu özellik sivil toplum kuruluşlarının bireysel düzeyde yer alan beklentilerle yakından ilgilidir. Hiç kimse sivil toplum kuruluşlarında görev almaya zorlanamaz. Gönüllülük esas olmalıdır. Sivil toplum kuruluşlarının ikinci önemli özelliği, en önemli amaçlarının topluma bir şeyler sunmak, toplumsal faydaya katkıda bulunmaktır. Üçüncü özelliği, sivil toplum kuruluşlarında hiyerarşik bir ilişkinin değil yatay bir ilişkinin yer almasıdır. Bu özellik sivil toplum kuruluşlarından beklenen demokrasiye katkıda bulunma, demokrasiyi güçlendirme yönüyle ilgilidir. Sivil toplum kuruluşlarının bir diğer önemli özelliği de belli bir konuda uzmanlaşmış olmalarıdır (Tekeli, 2012: 29-30). Sivil toplum kuruluşlarının, devlet dışında bir yapılanma olmaları, kar amacı taşımamaları, formel ya da informel özelliklere sahip olabilmeleri, belli bir amaca veya soruna odaklanmaları, siyasal iktidarı ele geçirme amacı taşımamaları önemli özellikleridir (Akbal, 2017: 116-117).

Sivil toplum kuruluşları, bireylerin karar alma süreçlerine dahil olmalarını, bu süreçlerde aktif rol almalarını sağlamaktadır. Kurum ve kuruluşların, şeffaflık, hesap verebilirlik ilkelerinin gereklerini yerine getirmelerinde sivil toplum kuruluşlarına önemli görevler düşmektedir. Bireyleri, toplumu ilgilendiren konularda karar süreçlerine katılımda farklı düşüncelerin, farklı görüşlerin gündeme gelmesinde, dikkate alınmasında sivil toplum kuruluşlarının üstlendiği rol gün geçtikçe artmaktadır.

Sivil toplum kuruluşlarını tek tip bir yapı olarak değerlendiremeyiz. Sivil toplum kuruluşlarının, farklı türleri bulunmaktadır. Amaçlarına veya hedeflerine göre sivil toplum kuruluşları içinde yardım/hayırseverlik yönelimli ya da hizmeti ön plana çıkaran sivil toplum kuruluşları yer almaktadır. Toplumdaki düşük gelirli kesimin, açlık, sağlık, eğitim vb

sorunlarına çözüm üreten sosyal yardım amaçlı sivil toplum kuruluşları bulunmaktadır. Hizmet yönelimli sivil toplum kuruluşları ise eğitim gibi alanlarda STK'lar tarafından planlanan hizmetlerde, vatandaşlar tarafından talep olması halinde kurulan yapılardır. Bir diğer sınıflandırmada, STK'ların etki alanlarına yönelik yapılabilir. Etki alanlarına göre de STK'ları toplumsal ve yerel düzeyde değerlendirebiliriz (Tosun ve Tepeciklioğlu, 2012:347). Sivil toplum kuruluşları, amaçları doğrultusunda çalışan kuruluşlar olmakla beraber, kendilerinin sebep olmadığı toplumsal meseleler karşısında sorumluluk üstlenip üstlenmeyecekleri tartışmalı bir konudur. İnsanların karşılaştığı her türlü toplumsal sorun için, sivil toplum kuruluşlarından çözüm beklemek, yoksulluğun, hastalıkların ve bunun gibi birçok sorun karşısında sivil toplum kuruluşlarından çözüm beklemek, bu kuruluşlardan yeni bir güçlü, her şeye gücü yeten bir kuruluş oluşturmaya neden olabilir. Bu kuruluşlardan kendi uzmanlık alanları dışında, bir şeyler yapmalarını beklememek gerekmektedir. Sivil toplum kuruluşları kendi bilgi ve becerileri alanları ile ilgili konularda toplumsal meselelerin çözümünde katkı beklemek yerinde olacaktır (Caniklioğlu, 2007:155-156).

Sivil toplum kuruluşlarının tanımlamalarına ve özelliklerine baktığımız zaman, örgütsel yapıları ve yerine getirmiş oldukları faaliyetler neticesinde devletten bağımsız bir yapıda olmaları bu kuruluşları özel sektör görünümü kazandırmaktadır. Ancak birçok sivil toplum kuruluşu faaliyetlerinin kamu yararı özelliği taşıdığı göz ardı edilmemelidir. Bu nedenle bu kuruluşlar özel sektör ile kamu kuruluşlarının birtakım özelliklerini taşımaktadırlar.

3. TÜRKİYE'DE ANAYASALAR: 1961 VE 1982 ANAYASALARI

Bir anayasanın, hak ve özgürlükleri geliştirici, kullanılabilir ve yaşanılabilir kılınmasında uygun bir ortam oluşturmasında, anayasada çerçevesi çizilen yöneten yönetilen ilişkilerinin demokratik bir zeminde oluşması önem taşımaktadır. Sivil toplum konusunda kavramsal düzeyde devam eden tartışmaların somut kurumsal yapılar ve uygulamalar düzlemine taşınmasında, anayasal ile sivil toplum arasında ilişki kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Bir anayasayı diğer hukuksal kurallardan ayıran en önemli özelliği onun siyasal işlevidir. Anayasaların en önemli amacı siyasal topluluğun üyesi olan kişiyi, özerk alanında yapılacak müdahalelere karşı korumaktır. Bu koruma, iktidarın yapısal ve işlevsel olarak bölünmesi ile gerçekleşmektedir. İktidarı bölmenin şekli, yöntemi, nasıl yapılacağı, faydaları anayasa hukukunun temel konusudur. Sivil toplumun bu kısımda nerede, nasıl yer alacağı kısmı çalışmamız için önem taşımaktadır. Sivil toplumun demokratikleşme, demokrasinin korunması, geliştirilmesi gibi amaçları göz önüne alındığında, anayasalarda yer alan siyasal katılımın şekli, hedefleri, ilkeleri, türleri bakımından anayasa hukukunda yer alması beklenmektedir (Caniklioğlu, 2007:156). Anayasa Hukuku, bir devletin bağımsız ve egemen bir güç olarak varlığını gösteren bir belgeden daha çok önemli olarak devlet-toplum-birey ilişkilerinin düzenini kurmaktadır. Bu aslında sivil toplum- devlet ilişkisini sivil toplum-siyasi toplum arasında yer alan kurumların nasıl şekilleneceğini sorunu da anayasanın çalışma alanıdır. Yurttaşların özerkliği, demokratik karar alma süreçlerine katılımı sağlayacak, toplumsal ve ekonomik haklarla ilgili güvencelerin sağlanması, genişletilmesi sivil toplumun gelişmesinde anayasanın üstlendiği önemli rolü göstermektedir (Teziç, 1996:6).

1961 ve 1982 Anayasalarının yapım süreçlerini karşılaştırmalı olarak incelediğimiz zaman benzerliklerini ve farklılıklarını şu şekilde sıralayabiliriz; (Gözler, 2019:54-55)

Benzerlikleri;

- Her iki Anayasa, askeri darbeler sonunda hazırlanmıştır.

- Her iki Anayasa, bir tarafta askerlerden oluşan kuruldan (Milli Birlik Komitesi ve Milli Güvenlik Konseyi), diğer tarafta ise sivillerden oluşan Kurucu Meclisler tarafından hazırlanmıştır.
- Her iki Anayasa'nın hazırlık sürecinde Meclisin sivil kanadı seçimle oluşturulmamıştır.
- Kurucu Meclis tarafından hazırlanan anayasalar halkoyuna sunularak kesinleşmiştir.
- Her iki Anayasa'nın hazırlık sürecinde, sivil kanadın Bakanlar Kurulu'nun oluşturulmasında veya düşürülmesinde yetkisi bulunmamaktadır.

Her iki Anayasanın farklılıkları;

- Temsilciler Meclisi ve Danışma Meclisinin genel seçimler sonucu oluşmamasına rağmen, 1961 Temsilciler Meclisi daha temsili nitelik taşımaktadır.
- Temsilciler Meclisinde kapatılan DP dışında iki parti CHP ve CMKP Anayasa'nın hazırlanma sürecine katılmışlardır. Ancak Danışma Meclisine üye olmanın koşullarından biri herhangi bir siyasi partiye üye olmamaktır.
- 1961 Anayasasında halkoylamasına sunulan anayasanın kabul edilmemesi durumunda ne yapılacağı belirtilmiştir. Böyle bir durumda yeni bir Temsilciler Meclisi seçilerek, anayasa çalışmaları tekrar başlayacaktır. 1982 Anayasasının hazırlanması sürecinde, anayasanın halkoylaması sonrasında kabul edilmemesi durumunda ne yapılacağı belirtilmemiştir.
- 1961 Anayasası halkoylamasında DP dışındaki siyasi partiler kamuoyu oluşturulmasında aktif rol almışlardır. Ancak 1982 Anayasası hazırlık sürecinde siyasi partiler etkili olmamıştır.
- 1961 Anayasasının aksine, 1982 Anayasası halkoylamasının kabul edilmesi Cumhurbaşkanının seçimiyle birleştirilmiştir.

1961 Anayasası, anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesini ve bunu yerine getirecek mekanizmaları sağlayan ilk anayasamızdır. Bu durum 1961 Anayasasının en önemli özelliğidir. 1961 Anayasasının bir diğer önemli özelliği ve yeniliği devlet iktidarının ve egemenliğinin kullanılışının farklı organ ve kurumlar arasında dağıtılmasıdır ve bu kurumlar arasında bir denge oluşturulmasıdır. Meclis artık egemenliği kullanan tek organ değil, bunlardan sadece bir tanesidir. Ayrıca meclis kullandığı yasama yetkisi bakımından yargı denetimine (Anayasa Mahkemesi) tabi kılınmıştır. Yasama ile yürütme arasında daha çok ilki öne çıkarılmakla birlikte ikisi arasında bir işbirliği ve denge oluşturulmaya çalışılmıştır. Çoğunluk (iktidar) ile azınlık(muhalefet) arasındaki düzenlemelerde muhalefetin korunmasına yönelik düzenlemeler görülmektedir. Yürütme içerisinde de merkeziyetçiliğin azaltılmaya çalışıldığı görülmektedir. Yerel yönetimler, yerinden yönetim kuruluşları, anayasal güvenceleri bakımından sağlamlaştırılmaya çalışılmış, özerk kuruluşlar (TRT, Üniversite) demokratik yönde düzenlenmiştir (Tanör, 2013: 15-16).

1982 Anayasasının başlıca özelliklerine baktığımız zaman, çerçeve bir anayasa olmadığı, her şeyi her ayrıntısına kadar düzenlemeyi amaçlayan düzenleyici, kazuistik bir anayasa göze çarpan ilk özelliğidir. 1982 Anayasası değiştirilmesi adi kanunlara göre daha zor usullere bağlanmış katı bir anayasadır. 1982 Anayasası, anayasa değişiklik sürecine daha önceki anayasada yer almayan onay safhasını eklemiştir. 1982 Anayasası devlet yönetimi içinde yürütmeyi güçlendirmiştir. Bunu bir taraftan Cumhurbaşkanını yetkilerini artırarak, diğer taraftan Bakanlar Kurulunda başbakanın yetkilerini artırarak sağlamaya çalışmıştır. 1982 Anayasasının 1961 Anayasasına göre daha az katılımcı bir demokrasiyi benimsediği genel olarak kabul edilmektedir (Gözler, 2019:56). Ayrıca 1982 Anayasası devlet-toplum ilişkilerinde devletin, bireye karşı (hak ve özgürlüklerin kısılması), toplumsal gruplara ve örgütlere karşı (dernek, sendika, kooperatif, vakıf vb) bunların ortak hareket etmelerine karşı,

siyasal gruplara karşı (siyasetle uğraşma yasakları, siyasi partilere dönük kısıtlamalar) düzenlemelere yer verilmiştir (Tanör, 2013:136-137).

4. 1961 VE 1982 ANAYASALARINDA SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI

1961 Anayasasında temel hak ve özgürlüklere yönelik geniş bir düzenleme yapılmıştır. Sivil topluma yönelik anayasada yer alan düzenlemelerden bazılarını şu şekilde sıralayabiliz;

- *Toplu Sözleşme ve Grev Hakkı: "İşçiler, işverenlerle olan münasebetlerinde, iktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla toplu sözleşme ve grev haklarına sahiptirler. Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir."* (1961 Anayasası, m.47).
- *Dernek Kurma Hakkı: "Herkes, önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hakkın kullanılışında uygulanacak şekil ve usuller kanunda gösterilir. Kanun, Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, millî güvenliğin, kamu düzeninin ve genel ahlâkın korunması maksadiyle sınırlar koyabilir."* (1961 Anayasası, m.29).
- *Toplantı ve Gösteri Yürüyüş Hakkı: "Herkes, önceden izin almaksızın silâhsız ve saldırısız toplanma veya gösteri yürüyüşü yapma hakkına sahiptir. Bu hak, ancak kamu düzenini korumak için kanunla sınırlanabilir."* (1961 Anayasası, m.29).
- *Sendika Kurma Hakkı: "Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler."* (1961 Anayasası, m.46).

1961 Anayasası döneminde, sivil toplum kuruluşlarını ilgilendiren örgütlenmeye yönelik farklı kanunlarda yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan bazıları; sendikaların uluslararası kuruluşlara katılma kararlarının Bakanlar Kurulu tarafından iptal edilebilmesi (Sendikalar Kanunu md10); hükümetin izni olmadan uluslararası dernekler kuran, yöneten ve bunlara katılanların cezalandırılması (TCK. Md.143); derneklerin idarece her zaman denetlenebilmesi (Dernk. K., md40.); yabancı derneklerin Türkiye'de şubesinin açılmaması ve uluslararası amaçlı dernek kurulamaması (Cemiyetler K. Md.10); okullarda birden çok dernek kurulamaması (Der K. Md.4); derneklerin silahlı kuvvetler hizmetleri ve personelinin hakları ile ilgili faaliyette bulunamamaları, dernek yöneticilerinin, derneği temsilen dernek amaçları ile ilgili olmayan toplantı ve gösteri yürüyüşlerine katılmalarının ve açıklama yapmalarının yasaklanması (DK. Md.35); yabancı ülkelerde veya Türkiye'ye dernek üyesi veya temsilcisi sıfatıyla yapılacak ziyaretlerin izne bağlanması (DK. Md.38); dernekler tarafından yayımlanacak bildirilerin birer nüshalarının savcılık ve mülki amirliğe verilmesi zorunluluğu (Dk. Md.39) bu düzenlemelerden bazılarıdır (Tanör, 2013:77). 1982 Anayasası temel hak ve özgürlüklere yönelik olarak önemli kısıtlamalar getirmiştir. Düşünceyi açıklama ve yayma özgürlüğü, bilim ve sanat özgürlüğü, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme, sivil toplumun varlığı için önemli olan etkinlik alanlarını oluşturan özgürlükler, neredeyse kullanılamayacak şekilde kısıtlayan bir anayasa gölgesinde sivil toplum kuruluşları da işlevsiz kalmaktadırlar. Anayasa'nın siyasi partilerle sivil toplum kuruluşları arasında olması gereken bağları kesen düzenlemeler siyasi partilere katılımı azaltıcı etkiye sebep olmuştur (Çağlar, 1998'akt Caniklioğlu, 2007:163).

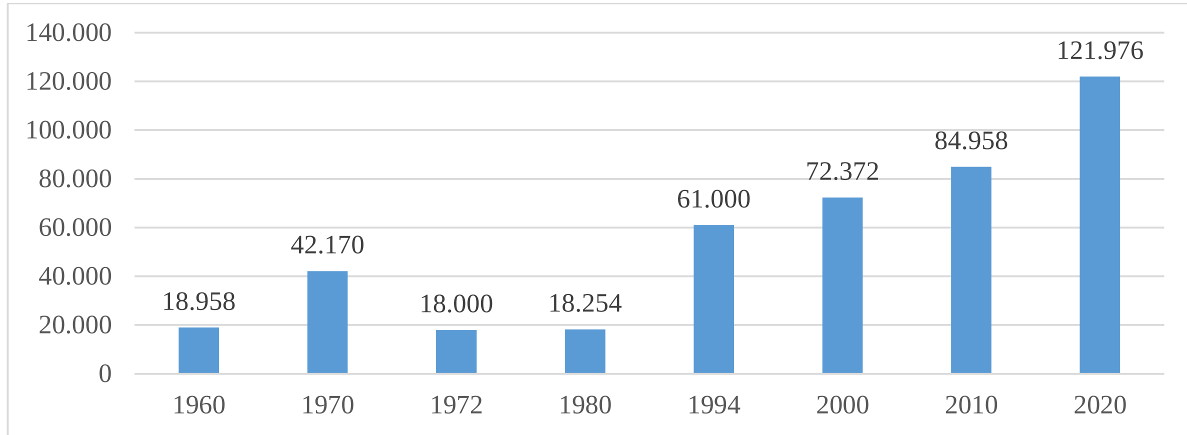
1982 Anayasası 33.madde *"Dernekler, kanunun öngördüğü hallerde hâkim kararıyla kapatılabilir veya faaliyetten alıkonulabilir. Ancak, millî güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir merci, derneği faaliyetten men ile yetkilendirilebilir. Bu merciin kararı, yirmidört saat içinde görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını*

kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idarî karar kendiliğinden yürürlükten kalkar” şeklinde yer almıştır. Sivil toplum kuruluşları içinde önemli bir yere sahip olan derneklerin faaliyetlerine yönelik önemli kısıtlamalar getirildiği görülmektedir. Bu kısıtlamalar sivil toplumun gelişimi açısından önemli sorunları beraberinde getirmektedir. Anayasanın sendikalara yönelik düzenlemeler getiren 51.maddesi ve işçilerin grev hakları ile ilgili olarak 54.maddesi sendikal ve grev haklarına yönelik sınırlayıcı düzenlemeler getirmektedir.

1982 Anayasası ile sivil toplum kuruluşlarının örgütlenme ve faaliyette bulunmaları önemli ölçüde sınırlandırılmıştır. Derneklerin, vakıfların, meslek kuruluşlarının siyaset yapmaları, siyasi partilerle ilişki kurmaları, sendikaların grev haklarına önemli sınırlamalar getirilmiştir. Kamu görevlilerinin sendikalara girmeleri yasaklanmıştır. Toplumun demokratik bir nitelik kazanmasında, demokrasinin gelişmesinde önemli bir yer tutan sivil toplum kuruluşlarının getirilen bu kısıtlamalar ile işlevsiz bir duruma getirildiği görülmektedir. 1995 yılında bu kısıtlamaları ve engellemeleri kaldırmaya yönelik önemli düzenlemeler yapılmıştır. Özellikle dernekler, sendikalar, siyasi faaliyette bulunma, seçme ve seçilmeye yönelik kısıtlayıcı maddelerin kaldırılmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Derneklerin faaliyetleri, birbirleri ile ilişkileri, dağılmaları, üyelikler ile ilgili derneklerin, vakıfların, demokratik bir yapıya uygun olarak hareket etmeleri sağlanmıştır. Benzer şekilde anayasanın 52.maddesinde yer alan sendikal faaliyetler ile ilgili bölümde yürürlükten kaldırılmıştır. Sendikaların faaliyetleri ile ilgili birçok yasak böylece son bulmuştur. Kamu personelinin sendikalara üye olmalarına yönelik yasak kaldırılmıştır. Vakıfların, derneklerin, sendikaların, meslek kuruluşlarının siyasi faaliyette bulunma yasakları kaldırılmış, birbirleri ile iş birliği yapabilmelerine imkan sağlanmıştır.

1960’dan günümüze kadar geçen süre içerinde dernek sayılarını incelediğimiz zaman, anayasalarda yer alan düzenlemelerin toplumsal hayatı nasıl etkilediğini görmekteyiz. 1960 Anayasası ilk şekliyle toplumsal demokrasinin sağlanmasında önemli bir yer tutan sivil toplum kuruluşlarının gelişmesine, kurulmasına imkan sağlayan, kolaylaştıran düzenlemelere yer vermiştir. Bu düzenlemelerin neticesini 1960 ile 1970 yılları arasında geçen on yıllık süreçteki dernek sayılarına yansımaktadır. 1960’larda 18.958 olan dernek sayısı, 1970’lere geldiğimiz zaman iki kattan fazla artarak 40 bini geçmiştir. Ancak 1971-1972 yıllarında yapılan anayasal düzenlemeler ile sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerine yönelik kısıtlayıcı hükümler getirmiştir. Bu düzenlemelerin sonucu olarak, 1970’lerde 40 binleri bulan dernek sayısı, 1972’de 18.000’e gerilemiştir. Benzer bir durumu 1980 Anayasasında görmekteyiz. 1980’lerin başında 18.000’lerde olan dernek sayıları, 1995 yılında yapılan anayasa değişikleri neticesinde önemli bir artış göstermiştir. 2000’lerde dernek sayısı 70.000’i geçmiştir. Son verilere göre faaliyet gösteren dernek sayısı 121.976’dır. Burada sadece dernekler özelinde bir saptama yapılmıştır. Diğer sivil toplum kuruluşları, sendikalar, meslek kuruluşları ile ilgili olarak benzer yıllardaki sayıları, üye sayıları anayasa değişikliklerinin etkilerini bize gösterecektir. Yıllara göre dernek sayılarındaki değişim ile anayasal düzenlemeler arasındaki ilişki yakından görülmektedir. Sivil toplumu geliştirecek, güçlendirecek düzenlemeler yapıldığı dönemlerde dernek sayılarında artış görünürken, kısıtlayıcı düzenlemelere yer verildiği yıllardan ise dernek saylarında azalış görünmektedir.

Şekil 1. Yıllara Göre Dernek Sayıları



Kaynak[2]**:** Sivil Toplum İlişkileri Genel Müdürlüğü, Verilerle Sivil Toplum Kuruluşları

5. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Devletlerin yapılarını, faaliyetlerini, kurumların birbirleri ile olan ilişkilerini, devlet-toplum ilişkisini düzenleyen hukuk kurallarının başında anayasalar gelmektedir. Çünkü anayasalar, toplumsal düzeni sağlayan hukuk kurallarının, kanunların dayanak noktasıdır. Yönetim alanında yaşanan değişimler, demokrasinin tek başına yeterli olmaması, katılımcı yönetim anlayışının yaygınlaşması, hazırlanan hukuksal düzenlemelerde de kendine yer bulmaya başlamıştır. Katılımcı ve çoğulcu bir yönetim anlayışı günümüzde herkes tarafından kabul edilmektedir. Bunu hayata geçirebilmek için devlet gerek yasal düzenlemelerde gerek uygulama aşamasında farklı mekanizmalara başvurmaktadırlar. Çalışma kapsamında devlet-toplum ilişkisinde önemli bir yer tutan anayasalar özelinde, katılımcı yönetim anlayışının sağlanmasında önemli bir rol üstelenen sivil toplum, sivil toplum kuruluşları incelenmiştir. Katılımcı yönetimin sağlanmasında toplumsal örgütlenme seviyesinin, insanların sivil toplum kuruluşu, meslek odaları, sendikalarda yer almaları, faaliyetlerde bulunmaları önem taşımaktadır. Bu bağlamda 1961 ve 1982 Anayasaları önce hazırlanma süreçleri, ortak yönleri, farklılıkları dikkate alınarak genel bir değerlendirme yapılmıştır. Şüphesiz her iki anayasanın en göze çarpan özelliği askeri müdahaleler sonucunda yapılmış olmalarıdır. Demokratik olmayan bir müdahale neticesinde, demokratik bir anayasa yapabilmek, içinde birçok zorluğu barındırmaktadır. Her ne kadar, iki anayasada da temel hak ve özgürlüklere, çoğulcu toplum, sivil toplumun güçlendirilmesine yönelik düzenlemelere yer verilmiş olsa da askeri müdahaleler sonucunda hazırlanmış olmaları, getirdikleri bu düzenlemelere gölge düşürmektedir. Örneğin 1961 Anayasası ilk bakışta askeri müdahale sonucu hazırlamış, antidemokratik bir özellik taşımasına rağmen, getirmiş olduğu yenilikler, sosyal devlet ilkesine yer vermesi, temel haklar ve özgürlükler ile ilgili düzenlemeler, dernekler, sendikalara yönelik düzenlemeleri sivil toplum kuruluşlarına önemli bir hareket alanı sağlamıştır.

1961 ve 1982 Anayasalarını temel hak ve özgürlükler, sivil toplum kuruluşlarına katkıları özelinde değerlendirdiğimiz zaman önemli bir farklılık karşımıza çıkmaktadır. 1961 Anayasası ilk haliyle temel hak ve özgürlüklere, çoğulcu toplum yapısına, sivil toplum kuruluşlarına, derneklere, sendikalara katılımın önünü açan düzenlemeler getirmiştir. Ancak sonrasında 1960-1970 yılları arasında yaşanan toplumsal, ekonomik, siyasi olaylar neticesinde 1971-1972 yıllarında anayasada önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerle biraz önce saydığımız demokratik bir toplum için oldukça önemli olan sivil toplum kuruluşlarına, siyasi

[2] Grafik iki farklı belgede yer alan verilerinden faydalanılarak oluşturulmuştur.

partilere yönelik önemli kısıtlamalar getirilmiştir. 1982 Anayasası ise ilk halinde sivil toplum kuruluşlarına yönelik sıkı tedbirler getirmiştir. Sendikalara üye olma, dernekler, siyasi partilere üye olma konusunda, bu kurumların birbirleri ile ilişkileri, ortak hareket etmeleri noktasında önemli kısıtlamalar yer almaktaydı. Daha sonraki yıllarda yapılan düzenlemeler ile 1995 yılında ve 2001 yılındaki anayasa değişiklikleri ile gerek temel hak ve özgürlüklere yönelik gerekse de sivil toplum kuruluşlarına, sendikalara katılım, üye olma konusunda birçok kısıtlamanın kaldırıldığı görülmektedir. 1961 Anayasası ilk haliyle sivil toplum kuruluşlarına, katılıma önem verirken, 1982 Anayasası ilk haliyle bu konularda daha katı bir tutum sergilemiştir. 1961 Anayasasında sonraki yıllarda yapılan düzenlemeler demokrasi, katılımcı yönetim, sivil toplum kuruluşları açısından olumsuzluklar içermekteyken, 1982 Anayasası ilerleyen yıllardan temel haklar ve özgürlükler, sivil toplum kuruluşlarına yönelik olarak olumlu düzenlemelere yer vermiştir. Çalışmanın son bölümünde yer alan, yıllara göre dernek sayıları bize anayasaların toplumsal hayatı nasıl yakından etkilediğinin en güzel örneğidir. Anayasalar, sivil toplum kuruluşlarına yönelik olarak, katılımın sağlanacağı düzenlemeler getirdiği zaman, dernek sayılarında gözle görünür bir artış yaşanmaktadır. Ancak bunun tersi bir durumda, dernek sayılarında hızlı bir düşüş yaşadığı görülmektedir. Demokratik bir toplum düzeninde sivil toplum kuruluşlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının kendilerinden beklenen işlevlerini yerine getirebilmeleri için, hukuksal anlamda güvencelere sahip olmaları ve korunmaları gerekmektedir. Toplumsal sorunların belirlenmesinde, çözümünde, katılımcı bir yönetim tarzının uygulamaya geçmesinde sivil toplum kuruluşları önemli bir rol üstlenmektedir. Bu nedenle devlet-toplum ilişkilerinin düzenlenmesinde en temel hukuksal belgelerden biri olan anayasalarda, sivil toplum kuruluşlarının, kurulmasına yönelik, üyeliklerine yönelik, birbirleri ile olan ilişkilerine yönelik olarak olumlu düzenlemelere yer verilmesi önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

1961 Anayasası, ht tps://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/ Erişim Tarihi: 08.05.2022.

1982 Anayasası, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf Erişim Tarihi: 08.05.2022

Akbal, İ. (2017). Sivil Toplum Sivil Toplum Düşüncesi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Kamu Yönetiminde Karar Alma Üzerine Etkisi, Konya: Çizgi Kitapevi.

Caniklioğlu, D.M. (2007). Sivil Toplum ve Türkiye Demokrasisindeki İzdüşümleri, Ankara: Seçkin Yayıncılık

Çelebi, A. (2002). Toplum ve Siyaset. Sosyolojiye Giriş (Ed. İhsan Sezai). Ankara: Martı Kitabevi

Gözler, K. (2019). Türk Anayasa Hukukuna Giriş, Bursa: Ekin Yayınevi.

Öner, Ş. (2001). Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Yönetim ve Katılım Algılamaları, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 10(2), 51-67.

Ryfman, P. (2006). Sivil Toplum Kuruluşları, İstanbul: İletişim Yayınları.

Salamon, L. M. (1994). The Rise of the Nonprofit Sector. Foreign Affairs, 73(4), 109–122.

Sivil Toplum İlişkileri Genel Müdürlüğü, https://www.siviltoplum.gov.tr/yillara-gore-faal-dernek-sayilari. Erişim Tarihi:10.05.2022.

Tanör, B. (2013). İki Anayasa 1961-1982, İstanbul: XII Levha Yayınları.

Tekeli, İ. (2012). Türkiye İçin STK’lar ve Katılımcı Demokrasi Yazıları, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları

Teziç, E. (1996). Anayasa Hukuku, İstanbul: Beta Yayınları.

Tosun, G. E. ve Tepeciklioğlu, E. E. (2012). Sivil Toplum ve Baskı Grupları. Ed. H. Çetin, Siyaset Bilimi. Ankara: Orion Kitabevi, 335-372

Yaşama Dair Vakıf, Verilerle Sivil Toplum Kuruluşları https://yada.org.tr/wp-content/uploads/2020/03/11-Verilerle-Sivil-Toplum-Kurulu%C5%9Flar%C4%B1.pdf. Erişim Tarihi:12.05.2022